



CAMPO Y CAMPESINOS EN LA ESPAÑA MODERNA

CULTURAS POLÍTICAS EN EL MUNDO HISPANO

**MARÍA JOSÉ PÉREZ ÁLVAREZ
ALFREDO MARTÍN GARCÍA**

(EDS.)

[ENTRAR]

CRÉDITOS

CAMPO y campesinos en la España Moderna. Culturas políticas en el mundo hispánico (Multimedia)/María José Pérez Álvarez, Laureano M. Rubio Pérez (eds.); Francisco Fernández Izquierdo (col.). – León: Fundación Española de Historia Moderna, 2012

1 volumen (438 págs.), 1 disco (CD-Rom): il.; 24 x17 cm.

Editores lit. del T. II: María José Pérez Álvarez, Alfredo Martín García

Índice

Contiene: T. I: Libro – T. II: CD-Rom

ISBN 978-84-938044-1-1 (obra completa)

ISBN T. I: 978-84-938044-2-8 (del libro)

ISBN: 978-84-938044-3-5 (CD-Rom)

DEP. LEG.: LE-725-2012

1. Campesinado-España-Historia-Edad Moderna 2. Culturas políticas-España-Historia I. Pérez Álvarez, María José, ed. lit. II. Rubio Pérez, Laureano M., ed. lit. III. Martín García, Alfredo, ed. lit. IV. Fernández Izquierdo, Francisco, col. V. Fundación Española de Historia Moderna. VI.

323.325(460)''04/17''

316.74:32(460)

Edición:

Fundación Española de Historia Moderna
C/Albasanz, 26-28 Desp. 2E 26, 28037 Madrid (España)

© Cada autor de la suya

© Fundación Española de Historia Moderna

© Foto portada: *Mataotero del Sil*

Editores de este volumen:

María José Pérez Álvarez

Alfredo Martín García

Coordinación de la obra:

María José Pérez Álvarez

Laureano M. Rubio Pérez

Alfredo Martín García

Colaborador:

Francisco Fernández Izquierdo

Imprime:

Imprenta KADMOS

Compañía, 5

37002 Salamanca

[VOLVER]

Reos de conciencia. El discurso del Consejo de Indias ante la venalidad de cargos en América durante el reinado de Felipe V¹

Guillermo Burgos Lejonagoitia
Universidad de Almería
gburgos@ual.es

Resumen

Desde su fundación, el Consejo de Indias tuvo entre sus atribuciones la de consultar al rey los cargos a proveer para servir en América. En la primera mitad del siglo XVII empezaron a beneficiarse empleos de Indias y, a la altura del reinado de Carlos II podemos decir que el sistema de provisión por el mérito del dinero se había extendido a todas las plazas de la Administración colonial sin que en él participara el Consejo. En este trabajo queremos mostrar cuál fue la reacción del tribunal durante el reinado de Felipe V ante aquella realidad que, por una parte, competía con él en cuanto que dejaba de ejercer una de sus más importantes funciones, consultar las plazas y, por otra, tenía implicaciones morales a las que el Consejo debía atender por ser éste garante del buen gobierno y depositario de la conciencia del monarca.

Palabras clave

Consejo de Indias; discurso político; venalidad; América; Felipe V.

Convicted of conscience. The discourse of the Council of the Indies to the venality of appointments in America during the reign of Philip V

Abstract

This work focuses in the Council of the Indies attitude towards the sale of appointments during Philip V's reign. This entitlement's method has its origins in the first halve of the 17th century. It meant a hard stroke against Council's power on appointments' assignments. Its strong moral implications arouse a bitter discourse against this practice in the American Government's institution.

Keywords

Council of the Indies; political discourse; venality; America; Philip V.

«En el Tribunal de Dios se pedirá estrecha cuenta a este Consejo y, aunque a V.M. sucederá lo mismo, quedará disculpado el cargo de V.M. y aumentado el del Consejo con los decretos que el piadoso, justo y católico celo de V.M. expidió ordenando que una, dos y más veces si fuese menester, descargando la Real conciencia en la de sus ministros debajo de cuyos infalibles principios repite lo que es tan preciso en las obligaciones divina y humana, esperando que mejor informado V.M. de tal importancia, correspondan los efectos al sincero celo con los que el Consejo los solicita»²

La cita con la que hemos considerado oportuno comenzar este trabajo es un buen testimonio de cómo el Consejo de Indias entendía su obligación de dirigirse al rey tantas veces como fuere menester en la defensa de su parecer ante un determinado asunto. Entre los numerosísimos legajos que recogen consultas de este tribunal en las diferentes secciones del Archivo General de

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación I+D *Venalidad de cargos y honores en la España del siglo XVIII* (HAR2008-03180), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

² Extracto de una consulta del Consejo de Indias de 13 de diciembre de 1709. Véase AGI, *Audiencia de Guatemala*, leg. 274.

Indias³ se encuentran no pocos testimonios de esta naturaleza. Uno de los asuntos por los que el Consejo acudió, tal y como reza la cita que hemos utilizado, al rey «una, dos y más veces» fue para expresar sus preocupaciones acerca de un tema tan importante para el «buen gobierno» como era la provisión de cargos en Indias y, más concretamente aún, sobre la inconveniencia de que el medio para obtener un nombramiento fuese su adquisición.

Deber y necesidad de consejo

Desde los últimos siglos medievales el «consejo» se fue articulando en torno a organismos colegiados cercanos al monarca y autorizados para la resolución de asuntos de gobierno de forma consultiva, siendo su principal función, como nos dejó escrito Francisco Tomás y Valiente, «aconsejar y contestar a las consultas del rey»⁴. Para el caso castellano, el primer Consejo creado como tal fue el de Castilla cuyo nacimiento debemos situarlo a finales del siglo XIV. Ya en el reinado del emperador, se produjo un momento de eclosión de este tipo de organismos⁵.

Las bases de la necesidad de consejo para la resolución del buen gobierno estarían, en primer lugar, en las Sagradas Escrituras donde hay algunos ejemplos en los que claramente se llama al Príncipe y al vasallo a valerse de esta herramienta antes de tomar alguna decisión⁶. Durante los siglos XVI y XVII la literatura política siguió tratando este argumento, permitiendo abrirlo hacia otras concepciones que iban más allá del derecho divino y que tenían más que ver con la conveniencia de que el soberano, por su naturaleza humana –imperfecta–, se valiese del parecer de lo que Maravall llamó una «aristocracia intelectual»⁷. Además, el mismo autor subraya el carácter práctico del consejo por cuanto permitía que el monarca tomase resoluciones de manera rápida puesto que, para cuando llegase a éste una determinada cuestión, las arduas y largas horas de trabajo en el debate y estudio del asunto que requería de la atención del rey ya se hubiesen producido. Por último, la existencia de los consejeros permitía que, sin coartar la libertad y la soberanía del Príncipe, pudiese encaminarse a éste hacia el bien de la república.

El consejo no fue sólo una necesidad del monarca sino, también, un deber de todos los súbditos para con su soberano. Si este deber era común a todos, aún más lo fue para los organismos que fueron creados *ex profeso* para llevarlo a cabo ya que si era el propio rey el que los convocaba, como era el caso de los organismos polisinodiales, tal deber se convertía en una obligación⁸.

Durante la Edad Moderna no existió, según Dolores Sánchez, una verdadera preocupación por justificar el deber de consejo pues, para entonces, estaba sustentado por haber sido utilizado durante siglos por los soberanos y, a esas alturas, había sido institucionalizado en

³ Nosotros hemos trabajado con las secciones de *Indiferente General* y las de las audiencias de México, Lima, Guatemala, Guadalajara, Santo Domingo, Filipinas, Charcas, Santa Fe, Quito y Chile que son las válidas para el reinado de Felipe V.

⁴ TOMÁS Y VALIENTE, F. (2007). “El gobierno de la Monarquía y la administración de los reinos en la España del siglo XVII”. En Tomás y Valiente, F. *Obras completas*, vol. 5, Madrid: C.E.P.C., p. 3.804.

⁵ Durante aquel reinado nacieron los Consejos de Estado, Indias, Cruzada, Guerra y Hacienda uniéndose a los ya existentes de Castilla, Órdenes e Inquisición.

⁶ MARAVALL, J. A. (1997). *Teoría del Estado en la España del siglo XVII*. Madrid: C.E.P.C., pp. 276-277.

⁷ *Ibid.* p. 275.

⁸ MORANCHEL POCATERRA, M. (2010). “El deber de consejo y su reflejo institucional en los dominios indios (siglos XVI-XVIII)”. *Cuadernos de Historia del Derecho*, vol. extraordinario, p. 405.

organismos colegiados. Será cuando los Consejos entraron en conflicto con la figura de los validos en el siglo XVII cuando nuevamente tomen fuerza este tipo de argumentos proliferando escritos en los que otra vez se justificaba la necesidad de valerse del parecer de los tribunales polisinodiales frente al de los privados⁹.

Unas breves notas sobre la provisión de cargos para servir en América

Desde su creación en 1524 por parte del emperador, el Consejo de Indias fue el encargado de entender privativamente de todas las cuestiones que tuviesen que ver con el gobierno de las tierras que se fueron incorporando a la Monarquía allende los mares. Uno de sus cometidos más importantes fue el de dotar de forma consultiva a la administración indiana de personas capaces para llevar a cabo las labores encomendadas a cada una de las plazas que debían ocupar. La importancia de esta atribución estaba reconocida en los textos legales como medio indispensable para el buen gobierno de América¹⁰.

Durante los siglos XVI y XVII el sistema de provisión de plazas para servir en América a través de las consultas del alto tribunal se fue desarrollando siendo uno de los hitos más importantes en esta materia la creación de la Cámara de Indias en el año 1600. Aunque la vida de esta comisión propia del Consejo puede calificarse de azarosa por sus continuas clausuras y reaperturas –tuvo dos periodos de funcionamiento en el siglo XVII y tres en el XVIII hasta su supresión definitiva en 1808– su fundación supuso el fin de las disputas intestinas en el seno del Consejo entre algunos de sus presidentes, secretarios y el conjunto de los consejeros por la prerrogativa de elevar al monarca los nombres de los candidatos a un determinado empleo. Con la Cámara no sólo se individualizó en un determinado grupo de consejeros la elección de los sujetos que habrían de formar parte de la administración hispanoamericana y filipina sino que, y sobre todo, se creó un sistema de consulta para este fin, según el cual, los miembros comisionados debían a través de sus votos elaborar una terna –preferentemente aunque no siempre– de la cual, y mediante la resolución del rey, era elegido un nuevo servidor de la Monarquía en Ultramar¹¹. En los momentos en los que la Cámara de Indias estuvo clausurada tanto las prerrogativas de la misma como los instrumentos administrativos para la consulta de plazas fueron adoptados por el Consejo en pleno.

En el siglo XVII se produjo, además, un proceso marcado por la asunción por parte de las Corona del nombramiento de la mayor parte de los empleos políticos y parte de los de la Real Hacienda que hasta la fecha habían sido provistos en un régimen especial por las autoridades locales –virreyes y presidentes de las Reales Audiencias principalmente–¹². Este traslado en la toma de decisiones en materia de nombramientos desde la periferia a la metrópoli se ha

⁹ SÁNCHEZ, D. M. (1993). *El deber de Consejo en el Estado Moderno. Las juntas "ad hoc" en España (1471-1665)*. Madrid: Ediciones Polifemo, p. 21.

¹⁰ Un ejemplo en la *Recopilación de las Leyes de Indias* (RLI), libro II, título, II, leyes XXX y XXXII.

¹¹ *Vid.* ESCUDERO, J. A. (2002). "La creación del Consejo de Cámara de Indias". En Barrios Pintado, F. (coord). *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas: Actas del Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Vol. I. Cuenca: Universidad de Castilla la Mancha, pp. 621-668.

¹² Para una síntesis sobre éste y otros temas relacionados con la provisión de plazas de Indias puede consultarse BURGOS LEJONAGOITIA, G. (en prensa). "La provisión de cargos en la América española a través del Consejo y Cámara de Indias durante el reinado de Felipe V". En Stumpf, R. y Chaturvedula, N. (eds). *Cargos e oficios nas monarquias ibéricas (séculos XVII e XVIII): provimento, controle e venalidade*. Lisboa: C.H.A.M.

señalado como un arma para frenar los abusos de las autoridades indianas¹³. Sin embargo, estaría ligado también al principio de la generalización del «beneficio» de cargos para servir en América, sobre todo a partir del reinado de Carlos II cuando el agotamiento de la capacidad contributiva de Castilla ayudó a acudir a ingresos extraordinarios como los procedentes de la venalidad¹⁴.

La venta de empleos de Indias tuvo, sin embargo, un origen anterior. Desde la segunda mitad del siglo XVI empezaron darse por dinero en América empleos que conocemos como «vendibles y renunciables». En principio, durante el reinado de Felipe II, tales ventas tenían un carácter vitalicio, pero, a partir de la Real Cédula dada por Felipe III en 1606, quedaron declarados transferibles –por herencia o venta– de manera perpetua¹⁵. A partir de ahí, el mercado venal americano se fue ampliando. A finales del siglo XVII, los cargos cuyos nombramientos se vendían ocupaba todo el abanico de plazas en la administración indiana llegando a generalizarse la provisión por dinero de empleos de gobierno¹⁶, plazas de magistrados de las Reales Audiencias¹⁷ e, incluso, la más alta dignidad colonial, el cargo de virrey¹⁸. Estos nombramientos venales no fueron resueltos a través del Consejo o de la Cámara de Indias –a pesar de que durante algunos momentos de las postrimerías del siglo XVII fuese su propio presidente el encargado de estas negociaciones–¹⁹ ya que se producían por decreto ejecutivo sin que ambas instituciones formaran parte del proceso selectivo.

Una de las medidas adoptadas durante los primeros meses de gobierno del joven Felipe V fue la de suspender la almoneda de cargos que se venía realizando durante las décadas anteriores y reformar a todos los sujetos provistos sin que mediara consulta de la Cámara durante los últimos diez años²⁰. Sin embargo, en 1704 se volvió al sistema de nombramiento por dinero ante la necesidad de buscar fondos de cualquier parte para poder hacer frente al fuerte gasto de la Guerra de Sucesión. En este contexto, el Consejo participó al rey del agravio que supondría para los reformados sólo unos años antes volviendo a utilizar ahora el mismo sistema que del que ellos se sirvieron durante la última década del reinado de Carlos II y que había sido causa de su exclusión de las plazas que habían beneficiado²¹. Pasados estos primeros años, que supusieron un importante ciclo venal en la historia de la provisión de cargos en España²², el sistema de

¹³ YALI ROMÁN, A. (1972). “Sobre alcaldías mayores y corregimientos en Indias. Un ensayo de interpretación”. *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Latinamericas*, vol. 9, p. 29.

¹⁴ *Ibid.* pp. 30-33.

¹⁵ Sobre este proceso debe consultarse TOMÁS Y VALIENTE, F. (1972). *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

¹⁶ Para este periodo el investigador que más se ha ocupado al beneficio de cargos de gobierno es Ángel Sanz Tapia. Véase SANZ TAPIA, Á. (2009). *¿Corrupción o necesidad? La venta de cargos de gobierno americano bajo Carlos II (1674-1700)*. Madrid: C.S.I.C.

¹⁷ Según Burkholder y Chandler, el beneficio de plazas de magistrados comenzó en 1687. BURKHOLDER, M. A. y CHANDLER, D. S. (1984). *De la impotencia a la autoridad: la Corona española y las audiencias de América, 1687-1808*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹⁸ DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1965). “Un virreinato en venta”. *Mercurio peruano*, 453, pp. 43-51.

¹⁹ ANDÚJAR CASTILLO, F. (en prensa). “Venalidad y gasto militar: Sobre la financiación de la Guerra de los Nueve Años”.

²⁰ ANDÚJAR CASTILLO, F. (2008). *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704-1711*. Madrid: C.E.P.C., p. 6.

²¹ AGI, *Audiencia de Lima*, leg. 345.

²² Estudiado monográficamente en ANDÚJAR CASTILLO, F. (2008). *Necesidad... op. cit.*

nombramientos por dinero, al menos en lo que a Indias respecta, siguió siendo el más habitual en términos globales del reinado de Felipe V²³.

El discurso del Consejo

Ante este sistema de elección del personal de la administración americana, el Consejo elevó puntuales consultas al rey en las que expresaba su desacuerdo con el sistema de provisión utilizado. Este tipo de discursos del tribunal al soberano no fueron una novedad en el reinado de Felipe V pues ya se habían dado con anterioridad²⁴. Las motivaciones que tuvieron los miembros del Consejo de Indias para dirigir sus quejas al rey tenían dos bases principales, por una parte la defensa de sus propias atribuciones como órgano competente y contra el pago por recibir un nombramiento y, por otra, la inadecuación de los provistos por el mérito del dinero.

En ambos casos, el discurso del Consejo de Indias estuvo además basado en una cuestión de conciencia. Según la teoría política, los organismos consultivos al servicio del monarca servían para gestionar el escrúpulo del rey hacia ciertas actividades que no estuviesen encaminadas a su propio bien o al de sus súbditos. Este hecho, en teoría, liberaba al monarca de toda responsabilidad pues correspondía a los Consejos estar alerta sobre posibles desviaciones que supusieran la desvirtuación de toda política que conllevara daños hacia el bien de la república. En este sentido pueden añadirse diversos ejemplos del peso de esta concepción política a través de las expresiones utilizadas por el Consejo en las consultas elevadas al rey. En las quejas presentadas por el nombramiento en 1709 de Nicolás Ulloa como oidor supernumerario de Guatemala²⁵ el tribunal manifestaba que se dirigía al rey por su propia conciencia y «por verse considerablemente gravada la de V.M.»²⁶. En este caso, el Consejo de Indias consiguió deshacer el nombramiento algunos meses más tarde, haciendo partícipe al monarca del comportamiento poco ejemplar que el designado oidor había tenido en la Corte al llegar a oídos del tribunal los escándalos y el estado de embriaguez de Ulloa durante las veladas madrileñas²⁷. También se lamentaban los consejeros de que se propusieran al rey este tipo de soluciones para aumentar los ingresos de la Real Hacienda, participando al monarca que tales medidas eran causa de un «sentido dolor» para el Consejo ante lo que considera como «medios opuestos y repugnantes a la justificada conciencia y sana intención de V.M.»²⁸. Además de consideraciones acerca de la permisividad real en lo que a la práctica de la venalidad se refiere, cargó también el organismo

²³ Puede encontrarse un cuadro general de las provisiones de cargos para Indias durante este reinado en BURGOS LEJONAGOITIA, G. (en prensa). “La provisión...” *op. cit.*

²⁴ Es conocida la consulta del Consejo a Carlos II de 9 de noviembre de 1693 publicada por Richard Konetzke sobre los inconvenientes de beneficiar plazas en América. Véase KONETZKE, R. (1962). *Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica (1493-1810)*, vol. III, Primer Tomo (1691-1779). Madrid: CSIC, pp. 34-39. Para los primeros años de Felipe V también hay referencias al discurso del Consejo en NAVARRO GARCÍA, L. (1975). “Los oficios vendibles en Nueva España durante la Guerra de Sucesión”. *Anuario de estudios americanos*, 32, pp. 151-154.

²⁵ El nombramiento de Ulloa se efectuó a través de un Real Decreto fechado en 5 de marzo de 1709. Por este nombramiento, el provisto pagó según las condiciones pactadas con Grimaldo 1.500 doblones incluyendo además en el mismo la licencia para contraer matrimonio con una mujer natural de la misma Audiencia donde había de servir. AGI, *Audiencia de Guatemala*, leg. 274.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ AGI, *Audiencia de Guatemala*, leg. 275.

²⁸ AGI, *Audiencia de Chile*, leg. 67.

colegiado contra quienes, sin tener más mérito que el dinero y escasas capacidades para llevar a cabo su obligación en una plaza americana, optaban a ella a través del beneficio de la misma lo que fue calificado por el tribunal como «culpa mortal» por los efectos perniciosos que ello pudiere conllevar a los vasallos del monarca que, además, lo consentía²⁹.

La defensa de las atribuciones del Consejo como organismo competente en la provisión de cargos

La primera de las bases de las que hemos hablado al principio de este punto fue la defensa de las atribuciones del Consejo en la provisión consultiva de cargos. No hemos encontrado ningún documento en el que éste se presentara, al menos de manera explícita, como el único medio a través del cual era necesario que se produjese la provisión de cargos para servir en América. Sin embargo, sí que defendió alguno de los privilegios que a nivel particular ostentaban alguna de las instancias de la propia institución. El 16 de febrero de 1709 el Consejo de Indias elevaba una consulta a Felipe V en la que se quejaba del nombramiento que a través de un Real Decreto del día 3 del mismo mes había realizado el rey en la persona de Bartolomé Terreros y Trego para servir la plaza de relator de lo criminal de la Audiencia de México con la opción de ascender a la relatoría civil. El mérito de Terreros para acceder a tal cargo fue el pago de 800 pesos escudos de los cuales 500 habían sido ya depositados en la Tesorería General de la Guerra con el compromiso de pagar los 300 restantes a su llegada a Indias³⁰. En la consulta, además de hacer valer distintos argumentos al rey sobre las dudas que le presentaba tal provisión, se recordaba también que los nombramientos para relatores de aquella Audiencia pertenecían al presidente del tribunal y, por su falta, al propio Consejo³¹. En otra consulta de 2 de mayo del año siguiente, ante una provisión de similares características, el Consejo invocaba al monarca diciendo que, desde 1580 y hasta entonces, todos los reyes habían respetado este privilegio del presidente y que no debía Felipe V despojarle «de esta corta regalía, la que le distingue de cabeza de este tribunal»³².

Se ha escrito que las quejas contra la venalidad de cargos por parte del Consejo tuvieron mucho que ver con el hecho de que sus miembros ya no podían colocar en puestos de la Administración americana a sujetos por la que sentían algún tipo de inclinación personal e interesada a pesar de que no concurriesen especiales méritos. Sin negar la posibilidad de que se dieran tales casos —sobre todo teniendo en cuenta que también hubo consejeros de Indias merced al dinero desde el reinado de Carlos II³³ y que éstos pudieron estar interesados en obtener algún

²⁹ *Copia de la respuesta del fiscal del Consejo de 20 de noviembre de 1707 sobre el decreto de S.M. de 12 del mismo tocante a las mercedes que se sirve dispensar a don Francisco Antonio de los Santos y don Diego de Almagro y Toledo*. En AGI, Audiencia de Lima, leg. 345.

³⁰ AGI, Audiencia de México, leg. 455. El mismo decreto tenía otras «calidades» como la inclusión de un sustituto —el abogado de la Audiencia de México Felipe de Lugo— para que en caso de impedimento justificado o fallecimiento de Terreros tomara posesión de la plaza «sin necesidad de nuevos despachos».

³¹ Así se reconoce en la *Recopilación de Leyes de Indias* Cuando se expresa «Que los relatores de las Audiencias sean letrados y el presidente del Consejo los nombre en propiedad». Véase RLI, libro II, título XXII, ley I.

³² AGI, Audiencia de México, leg. 455.

³³ Un interesante y novedoso estudio de cómo se beneficiaron plazas en los Consejos de la Monarquía con casos de consejeros de Indias en ANDÚJAR CASTILLO, F. (2011). «La venalidad en los Consejos durante el reinado de Carlos II. De las plazas de consejero al oficio de archivero». En Marcos Martín, A. (ed). *Hacer historia desde Simancas. Homenaje a José Luis Rodríguez de Diego*. Valladolid: Junta de Castilla y León, pp. 73-96.

beneficio extra gracias a la inversión realizada—, hasta la fecha el argumento ha sido defendido de manera insuficiente. Dado que esta posibilidad restaría en buena parte validez a las representaciones del Consejo, considero que merece la pena entretenernos un poco en esta cuestión. Quienes pusieron este tema negro sobre blanco —en lo que a los nombramientos de justicia se refiere— fueron grandes especialistas de la talla de Burkholder y Chandler. Los juicios que sobre este particular dieron fueron, desde mi punto de vista, escasos y no del todo correctos³⁴ por lo que, sin ignorar que tal práctica pudo existir, en mi opinión no ha quedado demostrado suficientemente que una de las principales motivaciones del Consejo fuese la pérdida de capacidad de gestionar favores.

De los tres ejemplos aportados en su trabajo, sólo dos hacen referencia a la provisión de un cargo. Los provistos, Diego Fernández de Madrid y Félix Suárez de Figueroa, tenían una característica común, tal y como señalan Burkholder y Chandler, que era la de ostentar méritos de sus familiares más directos, padres y hermanos³⁵. En el caso de Diego Fernández, aunque su nombramiento como alcalde del crimen de México cuando contaba sólo con veinticinco años de edad se tramitó a través de la Cámara, fue resultado de una instancia realizada por el propio interesado en la que presentaba como mérito la carrera de su recientemente fallecido padre y, por lo tanto, esta institución se limitó a elevar al rey la petición dando por suficiente la carrera paterna sin valorar sus posibles méritos en concurrencia con los de otros sujetos como se hacía en el caso de las ternas. No podemos, y ahí está el error, valorar el merecimiento de los provistos con criterios propios de nuestro tiempo. Efectivamente Fernández de Madrid carecía de una carrera suficiente³⁶ como para alcanzar una plaza de magistrado en una de las dos principales Audiencias indianas. A pesar de ello contaba con la valía heredada de su progenitor, Luis, que había sido provisto por consulta del Consejo en diferentes ocasiones para oidor de la Audiencia de Guatemala y, posteriormente, alcalde del crimen de la de México, empleo este último que no llegó a ocupar al ser designado antes oidor de la misma Audiencia. En todos los nombramientos fue el primer sujeto presentado en la terna del Consejo³⁷. Los méritos heredados presentados por el aspirante a la plaza eran entendidos como propios del candidato siempre que no hubiesen sido recompensados con anterioridad tal y como recogían las leyes de cuya aplicación el Consejo era garante³⁸. Otra cosa bien distinta es que consideremos si la suficiencia del nombrado era la deseada para el puesto. Por su parte, Suárez de Figueroa, quien seguramente no contaba con un *cursus honorum* suficiente para la plaza de oidor supernumerario de la Audiencia de México sino con el currículum de sus parientes, no obtuvo su nombramiento a través de una consulta sino que lo fue por un Real Decreto dado el 9 de diciembre de 1715. En el caso de este sujeto no consta que pagase ninguna cantidad. Seguramente este hecho, unido al de que los autores consultaron el título conservado en Simancas —en el que no siempre consta el método a través del cual se produjo el nombramiento, es decir, por decreto ejecutivo o por consulta del Consejo— les llevó a identificar ausencia de pago con provisión consultiva, dinámica que no siempre funcionó del mismo modo.

³⁴ BURKHOLDER, M. A. y CHANDLER, D. S. *op. cit.* pp. 52-53.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Hasta su nombramiento era sólo abogado de la Real Audiencia de México. AGI, *Indiferente General*, leg. 153.

³⁷ Para estos tres nombramientos de Luis Fernández de Madrid véase AGI, *Audiencia de Guatemala*, leg. 274 y AGI, *Audiencia de México*, leg. 455.

³⁸ RLI. Libro II, título II, leyes XLIV y XLVIII.

Realmente es difícil valorar si las quejas del Consejo tuvieron que ver no sólo con la competencia ejercida por el «sistema venal» sino, también, con la pérdida de capacidad de los propios consejeros de colocar sujetos afectos a ellos. El número de provisiones a través del Consejo o de su Cámara en lo que al reinado de Felipe V se refiere fue tan elevado que intentar conocer la red de fidelidades y clientelas de los ministros de Indias y de los agentes de la administración americana para ver en qué puntos convergen es algo que escapa a los límites del presente estudio. Creo que es mejor atender a las circunstancias propias del régimen de provisión consultiva a través de elementos de interpretación indirectos que nos permitan hacer una valoración general, aun a sabiendas de que podemos pasar por alto algunos casos particulares. Dos son, desde mi punto de vista, las razones que nos permiten decir que tal práctica, de existir, debió ser tan marginal que debemos obviarla como argumento del Consejo a la hora de valorar su discurso contra la venalidad de cargos.

La primera es que el Consejo demostró ser el garante de las leyes vigentes para su propio gobierno y para el de las Indias y estos textos legales dejan clara su posición respecto a proveer plazas en personas con intereses ligados a los de los propios consejeros³⁹. En segundo lugar debemos tener en cuenta que la abundancia de los informes, memoriales y certificaciones que obran en los expedientes de nombramiento que se conservan íntegros nos hace pensar que fue difícil proponer a personas que no tuviesen un perfil cualificado para ocupar una plaza. Además, las consultas del Consejo que para este fin se elevaron al rey, por lo menos para el reinado del que nos ocupamos, pasaban por una nueva criba a través de la figura del Secretario del Despacho que en cada momento fue competente para los asuntos de Indias. Este nuevo paso en el proceso de selección, en el que no era extraño que se solicitaran informes otra vez por parte del ministro antes de ser presentada la terna al rey, era suficiente para que, aunque uno de los propuestos por el Consejo tuviese algún tipo de relación de patronazgo con uno de sus miembros, no pasara el examen de la Secretaría del Despacho si no tenía méritos suficientes. Es en este paso intermedio, el de la valoración de la Secretaría del Despacho anterior al dictamen del monarca, en el que considero que se produjo principalmente el tráfico de influencias como ya tendré ocasión de demostrar en otro momento.

La defensa del buen gobierno en las provisiones de cargos para servir en Indias

La segunda de las bases ya enunciadas que sustentaron el discurso del Consejo fue la de los casos en los que las provisiones de se produjeron en personas inadecuadas o situaciones desfavorables para el buen gobierno de América y contra los intereses del rey. La venalidad no era actividad proscrita de por sí y, como toda acción llevada a cabo por el soberano era, en principio, legal siempre que no atentara contra otros derechos. Desde los siglos bajomedievales, y aún especialmente desde el principio de la venta de cargos en el siglo XVI, diversos autores trataron en sus escritos sobre la licitud de que los príncipes realizaran nombramientos por dinero puesto que todas las acciones del soberano debían estar dirigidas al bien de la república⁴⁰.

³⁹ RLI, libro II, título II, ley XXXVI.

⁴⁰ Véase: TOMÁS Y VALIENTE, F. (1977). “Opiniones de algunos juristas clásicos españoles sobre la venta de oficios públicos”. En VV.AA. *Estudios en honor del profesor José Corts Grau*. Valencia: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Valencia, pp. 627-649.

A partir de estos textos se creó un marco teórico ideal en el cual la venalidad era lícita si se cumplían tres condiciones: la necesidad de dinero, la idoneidad de la persona que beneficia el cargo y, por último, la moderación en el precio del nombramiento que se vende. Éstas premisas fueron, además, las líneas argumentales principales empleadas por el Consejo de Indias cuando se pronunció contra este modo de nombrar a los oficiales públicos. El máximo tribunal indiano no elevó consultas contra el beneficio de cargos sin que existiera una motivación puntual. Sus discursos contra la venalidad fueron siempre motivados por algún nombramiento que considerase particularmente inconveniente.

La causa principal que hacía que el Consejo se quejara ante una provisión por dinero fue, normalmente, la inadecuación de un sujeto para ocupar una determinada plaza. Así, por ejemplo, en 19 de mayo de 1706, se lamentaba el organismo colegiado de que el rey hubiese otorgado a Gabriel Tinajero de la Escalera la futura del gobierno de Nueva Veracruz por el pago de 4.000 pesos escudos. En la consulta el tribunal informaba al rey de la importancia de aquel puerto para la entrada de mercancías en Nueva España considerando que el gobernador designado del no estaba a la altura de la defensa del mismo para lo que era necesario designar un sujeto «de valor y experiencias militares» porque, además, «de los enemigos puede recelarse emprendan algún designio y atentado esperanzados de la noticia de que gobierna la Veracruz persona de total impericia de guerra»⁴¹. Este caso es excepcional ya que el hermano del provisto, Bernardo, era en aquel momento un destacado miembro de la administración de la Monarquía siendo pocos meses después designado secretario del Perú⁴² en el mismo Consejo que refutaba el nombramiento de Tinajero.

Igualmente se produjo otra consulta de similares características cuando en 1711 se concedió plaza supernumeraria de oidor de la Audiencia de Panamá a Pedro Gómez de Andrade por haber pagado 4.000 pesos escudos⁴³. En el momento de su nombramiento, el provisto era colegial de San Martín de Lima donde había obtenido el grado de bachiller. El defecto principal de este nombramiento fue, ni más ni menos, que Andrade no había cumplido aún los veinte años por lo que era a todas luces incapaz de asumir las tareas de juez de una Audiencia siendo su designación ilícita por no tener la edad mínima requerida. Además, si poco se había atendido a los méritos y las letras de Gómez de Andrade para acceder al cargo, menos aún se atendió a los de su hermano menor que quedaba, según lo capitulado con la Corona, como sustituto de don Pedro en caso de que éste falleciera con la condición de que para entonces hubiese adquirido la graduación necesaria. El Consejo no tardó en referir al rey la importancia del cargo que estaba poniendo en las manos de un menor —y, si la providencia así lo dictaba, de un hermano aún más joven—, del que dependían «las honras, vidas y hacienda, no sólo de los vasallos de V.M. que están subordinados a la Audiencia de Panamá, sino todos los intereses de la Real Hacienda de la provincia de Tierra Firme»⁴⁴. Para esta plaza entendía el tribunal que era precisa la madurez de edad —requisito que varias veces hubo de ser recordado por esta institución—⁴⁵, y ciencia,

⁴¹ AGI, *Audiencia de México*, leg. 453.

⁴² AGI, *Indiferente General*, leg. 710.

⁴³ AHN, *Estado*, leg. 532.

⁴⁴ AGI, *Audiencia de Panamá*, leg 105.

⁴⁵ *Vid.* AGI, *Audiencia de Chile*, leg. 67 En estos términos se expresa el Consejo en una consulta elevada al rey el 28 de marzo de 1707 «[...] la madurez, ciencia y otras prendas hacen plausibles las de terminaciones de los ministros y gloriosos a sus soberanos».

pues también en esos ministros tenía el rey depositada su conciencia con la esperanza de que desarrollaran su cometido justamente. Incluso debía atender el rey, ante el nombramiento que había realizado, que existía la posibilidad de que el provisto no terminara sus estudios y, aún así, habría sido igualmente oidor por la voluntad del rey. A pesar de la flagrante inadecuación de Gómez de Andrade para la plaza, el rey le mantuvo como oidor supernumerario aunque modificó en parte el nombramiento haciendo caso al Consejo en que, por lo menos, se le impidiera al provisto votar hasta cumplir la edad mínima requerida –veinticinco años– y que, llegado ese momento, se le hiciese examinarse para valorar sus conocimientos⁴⁶.

En los momentos de mayor estrechez económica de la Monarquía, la necesidad de ingresar cantidades de dinero en mayores proporciones hizo que tampoco importara alterar el organigrama institucional de los territorios americanos. Hasta 1707, La Presidencia de la Audiencia de Guadalajara había sido siempre provista en personas letradas siendo un cargo con atribuciones exclusivamente de justicia al tratarse de un tribunal subordinado. Hasta esa fecha, el territorio tapatío había dependido en los asuntos militares de la Capitanía General de Nueva Vizcaya y en los estrictamente políticos del virrey de Nueva España⁴⁷. Sin embargo, tras la muerte en 1706 del presidente Juan Escalante⁴⁸, fue provisto el asturiano Toribio Rodríguez de Solís, sujeto alejado de la profesión letrada. Su nombramiento, por el que debía pagar la importante cifra de 20.000 pesos, incluía el grado de maestro de campo y la condición de ocupar la presidencia de Guadalajara, siendo capitán general y gobernador de su territorio⁴⁹. En esta ocasión el rey atendió al importante desorden que podía darse en la organización administrativa novohispana con este nombramiento. Siguiendo el parecer del tribunal, al que agradecía el soberano en su Real Resolución el «amor y celo con el que desea mi real servicio», determinó que Rodríguez Solís ostentaría los títulos de gobernador y capitán general de la provincia de Guadalajara –aunque en el documento no se expresa de este modo– casi de manera honorífica, pues no debía modificarse el organigrama institucional dependiendo como hasta entonces Guadalajara en lo militar de Nueva Vizcaya y en lo político del virrey de México⁵⁰.

Otro de los problemas que plantearon los consejeros fue el tráfico de títulos de plazas de gobierno y hacienda. Efectivamente, tal y como se reconocía en una extensa consulta de 1750 elevada por el Consejo a raíz de un memorial contra el beneficio de cargos enviado por el virrey novohispano Francisco de Güemes, la mayor parte de los empleos se habían beneficiado con la condición impuesta por los nombrados de poder transmitirlo a otra persona en calidad de sustituta, en los supuestos en que, por muerte o imposibilidad manifiesta, el sujeto designado no pudiese servirla. La posibilidad de incluir esta cláusula permitió que determinadas personas beneficiasen más de un puesto en una misma fecha para, en virtud de un pago realizado por un tercero, trasmitirle sus derechos de ejercicio sobre el nombramiento adquirido, produciéndose así un mercadeo de títulos de nombramiento sobre el que la Corona no tenía ningún control pues, la posibilidad de incluir uno, dos y hasta tres sustitutos en un nombramiento era en la

⁴⁶ AGI, *Audiencia de Panamá*, leg. 105.

⁴⁷ AGI, *Audiencia de Chile*, leg. 67.

⁴⁸ AGS, *Dirección General del Tesoro*, inv. 2, leg. 3.

⁴⁹ La alta suma pagada se debe además a que incluía una plaza de oidor de la Audiencia de Chile para su hijo Juan Próspero Solís sin que importara que en aquel momento el nuevo juez tuviese sólo quince años por lo que no podía votar en asuntos de justicia hasta cumplir la edad legal requerida. *Vid.* AGI, *Audiencia de Chile*, leg. 67.

⁵⁰ *Ibid.*

práctica lo mismo que otorgar la capacidad al provisto de beneficiar privadamente su cargo. Añadía el Consejo que, producto de las sucesivas reventas de un mismo empleo, el precio pagado en cada una de las transacciones no hacía más que aumentar, por lo que al final, eran los vasallos los que de alguna manera habían de compensar la inversión realizada por quien finalmente ejercía la plaza. Ante estos hechos, continuaba el Consejo, los que verdaderamente eran merecedores de una plaza en la administración americana no acudían a beneficiarla puesto que por sus propios méritos habrían debido acceder a ella sin pagar. Por ello, el gobierno quedaba en manos de personas cuya principal virtud era la de poseer el capital suficiente para acceder a un nombramiento⁵¹. Frente a esto, el parecer del Consejo era que las provisiones se produjesen en sujetos idóneos y de méritos conocidos. Igualmente solicitaba al monarca que no se incluyesen en los nombramientos «calidades» como la de incluir sustitutos en los nombramientos y, mucho menos, la facultad de poder volver a beneficiar privadamente el cargo. Asimismo, recomendaba que se pagara de manera regular los sueldos de los miembros de la administración para que éstos no se viesan tentados de obtener dinero ilícitamente⁵².

Aunque en la mayor parte de los casos las quejas del Consejo no tuvieron el efecto deseado por éste, es decir, la cancelación del nombramiento realizado, hubo ocasiones en las que las razones expresadas por el tribunal fueron suficientes para producir el cese del provisto o, al menos, para alterar las condiciones pactadas por la Corona con la persona que había beneficiado un cargo. En estos casos, el motivo del éxito del discurso del Consejo estuvo muy ligado a la representación al monarca de que había realizado una operación venal en la que no se había obtenido una suma suficiente, bien por una negociación mal realizada, bien por el dolo cometido por el adquiriente. Algunos de los sujetos que deseaban hacerse con una plaza en la Administración hispanoamericana aprovechaban el hecho de que en la península no era infrecuente que se desconociese en muchos casos la situación real de algunas plazas, sobre todo cuando se trataba de puestos de una importancia menor. Así, en 1744 el Consejo hacía saber que la operación que había realizado la Junta de Hacienda presidida por el cardenal Molina⁵³ en el beneficio del puesto de «guarda mayor del puerto de Callao» se había realizado en condiciones desfavorables para el rey. Efectivamente, esta plaza había sido beneficiada en calidad de «guarda mayor supernumerario» por Pedro de Iturregui en octubre de 1740 pagando por ella 600 pesos, 400 en España y 200 más al llegar a América, cantidad que el Consejo consideraba como un bajísimo precio respecto de la «entidad del empleo»⁵⁴. En las condiciones pactadas quedaba estipulado que el provisto entraría al ejercicio efectivo cuando se produjese el fallecimiento del poseedor de la misma, por entonces José Pablo de Herrera a quien había sido conferida en 1709. En 1742 llegó al Consejo la noticia de que el virrey del Perú había puesto a Iturregui en posesión de su empleo, pues en Lima no se tenía noticia del nombramiento realizado en 1709 al no haberse presentado nunca Herrera —a quien ahora se daba por muerto— a reclamarlo por lo que hasta

⁵¹ AGI, *Indiferente General*, leg. 8.

⁵² *Ibid.*

⁵³ En 1740 se puso en marcha una importante operación venal motivada por la bancarrota del erario de 1739. La misma fue comisionada a una junta de medios encabezada por el presidente del Consejo de Castilla don Gaspar de Molina. Sobre esta junta en referencia a los cargos que benefició para servir en Indias durante 1740 puede consultarse BURGOS LEJONAGOITIA, G. (en prensa). “La última gran almoneda americana. El beneficio de cargos de Indias a través de la junta de hacienda del cardenal Molina (1740)”. *I Encuentro de jóvenes investigadores en Historia Moderna*.

⁵⁴ AGI, *Audiencia de Lima*, leg. 351.

entonces había sido ocupada por interinos nombrados por el propio virrey⁵⁵. Claramente la vacancia del empleo era conocida por Iturrigui quien lo compró en calidad de supernumerario y, por lo tanto, pagando una cantidad menor, sabiendo que entraría a ejercerla efectivamente desde el primer momento de su llegada a Perú. Ante esta situación el parecer del Consejo fue que el rey ordenase al virrey limeño que cesara inmediatamente al guarda mayor a quien, además, comprobándose que se había aprovechado del desconocimiento que sobre este puesto tenía la junta que lo benefició, no se le restituirían los 600 pesos entregados que debían quedar a favor de la Real Hacienda en concepto de multa⁵⁶.

Como hemos podido observar, el Consejo de Indias se manifestó claramente contrario a la venta de nombramientos para servir en América durante el reinado de Felipe V, buscando que el rey considerara sus razonamientos suficientes para desandar el camino del beneficio de empleos. Las razones para ello fueron variadas. En primer lugar la defensa de sus propias atribuciones como órgano competente para la provisión consultiva de cargos en Indias. En este sentido nos ha parecido importante señalar que, frente a la opinión de otros autores, no consideramos que en este sentido el discurso del Consejo tuviese como eje la pérdida de un poder que permitía obtener favores provenientes de los candidatos a ocupar un empleo en Hispanoamérica. En segundo lugar, ha quedado claro que su intención fue la de clamar contra nombramientos en los que, a pesar del beneficio económico que reportaban, recaían en personas que no podían llevar la carga de sus futuros empleos por su manifiesta incapacidad.

A pesar de lo contundente de sus argumentos, la realidad económica de un reinado marcado por un importante belicismo, en ocasiones sobrevenido y en otras más activo —recordemos aquí la propia Guerra de Sucesión o las campañas de Italia—, y el nada desdeñable costo de la Corte —en el que podemos destacar los casamientos de los miembros de la Familia Real, la estancia de los reyes en Sevilla y el acometimiento de importantes construcciones como la del Palacio Real— se impuso. La Real Hacienda no poseía unos ingresos corrientes que le permitiesen cuadrar sus cuentas. Frente a ello, las consideraciones acerca de la gobernabilidad de unos lejanos reinos quedaban en un segundo lugar cuando se podía surtir a su administración de oficiales públicos que pagaban importantes sumas por acceder a sus puestos. Además, la aparición de nuevas figuras en el gobierno central de Ultramar —las secretarías del Despacho y, a partir de 1721, la implantación definitiva para este reinado de la de Indias— rompió el monopolio del Consejo a la hora de tratar los asuntos americanos. Con ello, el parecer del antiguo tribunal se vio enfrentado al de instituciones más cercanas al propio monarca y más preocupadas en resolver los problemas de una Monarquía global frente un organismo cuya especificidad, seguramente, no le permitió gobernar las Indias en el contexto de las necesidades universales de la España de la que formaban parte.

[ÍNDICE]

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*